

LEON KIERES

SAMORZĄD TERYTORIALNY JAKO INSTYTUCJA SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

I. WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

1. Samorząd terytorialny jest instytucjonalną formą organizacji państwa. Prawnik wskaże na pozycję ustrojową samorządu terytorialnego, określając jego miejsce w organizacji (ustroju) państwa¹. Wydaje się uprawniony pogląd, że takie właśnie założenie dominuje współcześnie w Polsce w rozważaniach i dyskusjach na temat samorządu terytorialnego. Uczestnikami tych sporów są prawnicy, a także przedstawiciele innych dyscyplin nauki. Co więcej – widzimy dzisiaj szczególne zainteresowanie polityków czy też obywateli (społeczeństwa) miejscem samorządu terytorialnego w ustroju Polski.

Zauważamy stopniowo rysujące się różnicowanie poglądów, w których określa się sytuację samorządu terytorialnego. Podziały widoczne są zwłaszcza w stanowiskach co do potrzeby recepcji w ustroju Polski instytucji samorządu terytorialnego oraz co do kwestii szczegółowych².

Przypomnijmy, że już w 1989 i 1990 r. wyraźnie ujawnili się przeciwnicy uznania samorządu terytorialnego za instytucję państwa demokratycznego. Podnoszono wówczas celowość utrzymania systemu terenowych organów władzy i administracji państwowej³, poddanych w swojej sytuacji rozwiązaniom Konstytucji z 1952 r. oraz odpowiedniej ustawy. Zalecano jedynie zorganizowanie wyborów do organów przedstawicielskich jednostek terenowych przy uwzględnieniu w ordynacji wyborczej zasad właściwych dla państwa demokratycznego (wybory wolne i uczciwe oraz bezpośrednie). Przywołujemy dyskusje z przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, by zwrócić uwagę, że współcześni przeciwnicy samorządności terytorialnej w istocie stoją po jednej ze stron tamtych sporów; promują oni udział państwa w rządzeniu społeczeństwem za pośrednictwem organów państwowych, które swoją legitymację czerpią nie z woli wyborców, a z aktów powołania (nadania)⁴.

Powyżej zarysowane podejście w rozważaniach odnoszących się do samorządu terytorialnego w gruncie rzeczy zawiera w sobie akceptację tej właśnie formy organizacji państwa. Innymi słowy – nie spotkamy dzisiaj pośród uczest-

¹ Por. Rozdział VII „Samorząd Terytorialny” Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., (Dz. U. Nr 78, poz. 483); P. Sarnecki, *Komentarz, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2005, passim; A. Błaś, *Samorząd terytorialny, w: Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolonia Limited 2005, s. 188.

² J. Reguński, *Samorząd III Rzeczypospolitej. Koncepcje i realizacja*, Warszawa 2000, passim.

³ J. Emilewicz, A. Wołek, *Reformatory i politycy. Gra o reformę ustrojową roku 1998 widziana oczami jej autorów*, Warszawa 2000, s. 29 i n.

⁴ Por. A. Mycielski, *Ustrojowo-polityczna wiedza stosowana i jej praktyczne zalecenia*, Wrocław 1947, s. 11.

ników życia publicznego, ale właściwie także w ocenach formułowanych na innych płaszczyznach aktywności, negacji samorządu terytorialnego jako trwałego aspektu ustroju państwa czy też współczesnej aktywności obywatelskiej. Raczej spieramy się o kategorie jednostek samorządu terytorialnego⁵ (czy potrzebny powiat, jaki układ terytorialny oraz wyraz ustrojowy polskiej regionalizacji; relacje wzajemne między przyjętymi kategoriami samorządu terytorialnego; związki między samorządem terytorialnym a innymi jednostkami ustrojowymi państwa, np. wobec administracji rządowej).

Uwidacznia się stopniowo inne znaczenie przynależności obywatela do wspólnoty samorządowej. Społeczeństwo obywatelskie jest właśnie wspólnotą obywateli (nie będziemy definiować tego określenia, uznając jego potoczne znaczenie, chociaż niekiedy jest swoiście pojmowane przez uczestników sporu), którzy swoją postawą wyrażają akceptację przynależności do określonej grupy obywateli. Taką wspólnotą może być grupa obywateli połączonych np. interesami zawodowymi, gospodarczymi. Obywatele manifestują przywiązanie do wspólnoty, której są członkami, przez swoje działania. Innymi słowy – obywatelski wyraz związków ze wspólnotą wyraża się w akceptacji lub manifestacjach sprzeciwu w obec działań, które mają związek z interesami tej właśnie wspólnoty⁶.

Mówiąc o społeczeństwie obywatelskim, mam jednak na myśli postawy kreatywne członków wspólnoty. Uprawnieni są oni do decydowania czy partycypacji w procesach rozstrzygających o ich pozycji. Członkostwo w społeczeństwie zakłada zarazem prerogatywy aktywnego udziału w życiu wspólnoty. Tym samym obywatel ma zagwarantowane prawo do udziału w rozwiązywaniu spraw publicznych społeczeństwa. Takie właśnie założenie przyjmujemy, określając istotę samorządowych wspólnot terytorialnych oraz ich miejsce w państwie, jako czynnika jego ustroju.

2. Samorząd terytorialny jest kategorią społeczeństwa obywatelskiego o zróżnicowanym wyrazie w poszczególnych państwach⁷. Określając jego pozycję wobec innych jednostek ustrojowych państwa, możemy wyróżnić różne przejawy samorządności terytorialnej, zdywersyfikowanie zakresem samodzielności co do stanowienia o sprawach wspólnot samorządowych. W każdym wszakże przypadku przyjmuje się występowanie trzech elementów wyznaczających pierwiastek samorządowy w życiu wspólnoty obywatelskiej: wyodrębnione terytorium, zamieszkiwane przez członków wspólnoty (wspólnotę), odniesienie do niej określonych spraw publicznych i prywatnych (zadania, kompetencje) oraz normatywnie ustaloną organizację (ustrój). Powyższe aspekty wspólnoty samorządowej są

⁵ Por. Z. Niewiadomski, W. Siemiński, P. Sosnowski, M. Tetera, *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2001, s. 27 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, passim.

⁶ Por. J. Purchła, w: *Samorząd państwa obywatelskiego*, Warszawa 1993, s. 31 i n.; *Samorządowa budowa państwa i prawa*, Poznań 1994, passim; R. Sawuła, *Samodzielność prawna gminy – idea czy rzeczywistość?*, w: *Prawne i finansowe aspekty funkcjonowania samorządu terytorialnego, Prawo samorządowe i administracyjne*, red. S. Dolata, Opole 2000, s. 197.

⁷ A. Balcerowska, *Regiony w europejskiej przestrzeni prawnej*, „Samorząd terytorialny” 1999, nr 7-8; *Studia nad samorządem terytorialnym*, red. A. Błaś, Kolonia Limited 2002, passim; zob. też: Conference of European Ministers Responsible for Local and Regional Government. 13th Session, Helsinki, 27-28 June 2002. *Outlines, Syntheses and Overviews of Six Models of Regional Self-Government*.

w pewnym stopniu refleksem pojęcia państwa, w którym ogniskuje się elementy: terytorium, jego mieszkańcy oraz władze publiczne (ustrój)⁸.

Formalny wyraz samorządności terytorialnej może być widoczny przede wszystkim przez ustalenie, iż określone terytorium jest zamieszkiwane przez obywateli państwa. Sam fakt przebywania na tym terytorium (gminy, powiatu czy województwa) może tym samym oznaczać, że obywatel zostaje członkiem wspólnoty samorządowej.

A zatem to przebywanie o charakterze trwałym (koncentrowanie interesów życiowych z określonym miejscem pobytu) na określonym terytorium, wyodrębnionym przez odpowiednią władzę państwową (ustawę lub w innej formie prawnej – np. sołectwo czy osiedle wyodrębnione na podstawie uchwały rady gminy) zalicza automatycznie do wspólnoty zamieszkującej to terytorium.

Wspólnota niekiedy jest zainteresowana kształtem swego terytorium. Zakres, a zwłaszcza treść jej kompetencji co do decydowania (samodzielność) o kształcie zamieszkiwanego przez nią terytorium (gmina, powiat, województwo) jest zwykle przesądzany poza właściwą wspólnotą samorządową. Pogląd ten odnosi się do sytuacji, gdy państwo wyodrębnia poszczególne kategorie wspólnot samorządowych (jednostki) wyznaczające zarazem granice terytorialne tych wspólnot (granice jednostek samorządowych)⁹.

Samorządność wymaga przyznania wspólnotom samorządowym prawa do współuczestniczenia w procesach decyzyjnych, których celem jest wyznaczenie granic tych wspólnot – przede wszystkim w przypadku zmiany granic jednostek samorządowych. Ustawodawstwo polskie przyznaje wspólnotom lokalnym uprawnienia do występowania z inicjatywami lub też uczestniczenia w procedurze zmiany granic wspólnot samorządowych przez ich opiniowanie. Tym samym widzimy w prawie polskim kompetencje odpowiednich wspólnot do konsultowania z nimi odpowiednich rozwiązań co do granic wspólnot¹⁰.

Procedury stanowienia o granicach wspólnot samorządowych są sformalizowane tak co do kompetencji uprawnionych organów, udziału w nich zainteresowanych wspólnot samorządowych, jak też co do czynności organizujących postępowanie oraz ich skutków prawnych. Przesłanki merytoryczne nie zawsze są inspiracją do podejmowania postępowania w sprawie granic wspólnot samorządowych.

Kompetencje przysługujące odpowiednim organom państwa co do zmiany granic wspólnot samorządowych znajdują uzasadnienie w szczególnej pozycji jednostek samorządowych w ustroju państwa. Wyrazem szczególnego znaczenia tych kompetencji są przesłanki uzasadniające stanowisko organu decydującego w sprawie wniosku o zmianę granic. Przesłanki te uwzględniają aspekty odnoszone do spraw lokalnych. Organ decydujący o zmianie granic

⁸ *Samorząd terytorialny i administracja w wybranych krajach. Gmina w państwach Europy Zachodniej*, red. J. Jezewski, Wrocław 1999, passim; M. Schweitzer, *Staatsrecht III. Staatsrecht. Völkerrecht. Europarecht*, Heidelberg 2004, s. 204; P. Fischer, H. F. Köck, *Allgemeines Völkerrecht*, Wien 2000, s. 105.

⁹ Por.: art. 4 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.); art. 3 ust. 1 z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.); Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 16

¹⁰ Por. L. Kieres, *Analiza zgodności polskiego prawa samorządu terytorialnego z Europejską Kartą Samorządu Terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1998, nr 9, s. 49; T. Rabska, *Wyzwania administracji publicznej w świetle integracji z Unią Europejską*, w: *Profesjonalizm w administracji publicznej*, red. A. Dębicka, M. Dmochowski, B. Kudrycka, Białystok 2003, s. 56.

wspólnot lokalnych winien jednak uwzględniać również interesy ogólniejsze, odnoszone do zainteresowanych wspólnot czy wręcz państwa¹¹.

3. Poruszając zagadnienia pozycji samorządu terytorialnego w społeczeństwie obywatelskim nie możemy zapomnieć o regionalizacji. Problematyka ta jest przedmiotem szczególnego zainteresowania nie tylko w Polsce, co wiąże się z nową pozycją ustrojową polskiego województwa. Widzimy renesans tej problematyki również w innych państwach, co niewątpliwie ma związek z poglądami polityków na ustrój państwa oraz jego miejsce we współpracy międzynarodowej¹². Stanowisko to odnoszę do państw, które są członkami Rady Europy, a także do tendencji ujawnionych w rozwiązaniach dyskutowanych lub przyjmowanych przez instytucje Wspólnot Europejskich¹³.

Polskie dyskusje o regionalizacji koncentrowały się w istocie wokół perspektyw rozwoju ustroju państwa, w jego kontekście bowiem dyskutowano o pozycji polskiego województwa. Spór o polskie województwo, niekiedy pełen dramatyzmu, miał zarazem za przedmiot celowość przyjęcia w tej jednostce pierwiastka samorządu terytorialnego.

Widzę istotną poprawę skuteczności w realizacji polityki regionalnej w sprawach, które przejął samorząd województwa. Skutkiem działania wojewódzkich jednostek samorządowych jest zwłaszcza racjonalizacja wydatków przez porządkowanie od strony organizacyjnej wykonywania zadań publicznych. Krytycy polskiej reformy samorządowej, podważający jej założenia i efekty, zominają o stanie państwa przed jej wprowadzeniem.

Regionalizacja, być może nie jest ostatecznym i jedynym lekarstwem na polskie kłopoty. Będzie jednak wzmacniać tendencje do decentralizacji – nawet gdy jej przeciwnicy uzyskują wsparcie ze strony struktur, które czują się zagrożone przez fakt budowy wspólnot, które miałyby przejąć dorobek i zadania zhierarchizowanych jednostek administracji publicznej.

Status samorządu terytorialnego determinują rozwiązania prawne, przyjęte w Konstytucji z 1997 r. oraz w ustawodawstwie zwykłym. Forma ustawowej regulacji kształtuje ustrój województwa samorządowego – w tym członkostwo we wspólnocie regionalnej oraz jego pozycję wobec państwa. Tym samym do istotnych prerogatyw organów państwa należy stanowienie o kierunkach ewolucji województwa samorządowego w ustroju Polski. Nie sędzę, by stan taki stanowił zagrożenie dla spójności tego ustroju.

II. LOKALNA WSPÓLNOTA SAMORZĄDOWA

1. Podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina¹⁴. Pogląd ten ma swoje uzasadnienie w ustawodawstwie oraz naukach odnoszonych do

¹¹ B. Dolnicki, *Nadzór nad samorządem terytorialnym*, Katowice 1993, passim.; M. Zdyb, *Samorząd a państwo. Nadzór na samorządem*, Lublin 1993, passim.

¹² C. Holegi, *The Europe of Regions*, Geneva 1995, passim.

¹³ Por. *Statuty jednostek samorządu terytorialnego. Regulacje europejskie i amerykańskie*, red. W. Kisiel, Kraków 2005.

¹⁴ A. Wiktorowska, *Prawne determinanty samodzielności gminy. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2002, passim.

poszczególnych dyscyplin wiedzy o społeczeństwie. Uzasadnia go jednak przede wszystkim zasada subsydiarności¹⁵. Zawiera się ona w poglądzie, że każda sprawa winna być przedmiotem pieczy wspólnoty samorządowej, chyba że jej charakter (cel, który trzeba osiągnąć; funkcja szczególnie istotna dla państwa) wymaga odniesienia zadań (kompetencji) do struktur pozasamorządowych.

Subsydiarność w samorządzie terytorialnym to układ ułożenia kompetencji między poszczególnymi kategoriami samorządu terytorialnego, w którym sprawy samorządowe odnoszone są do wspólnot innych niż podstawowe, jeżeli ogarniają one interesy wspólne dla społeczności lokalnych z wybranych gmin¹⁶.

Można powiedzieć, że subsydiarność generuje także sytuacje konfliktogene, gdy obserwujemy ich narastanie przeradzające się w pewną tendencję. Jeżeli nawet konflikty takie nie są znamieniem współczesnej samorządności, to pozostaje kwestią oceny członka wspólnoty obywatelskiej, czy ta wspólnota jest chroniona przez wspólnotę wyższego szczebla z równą troską jak inne wspólnoty lokalne¹⁷.

W każdym razie subsydiarność konfliktów jest niewątpliwie argumentem wygodnym dla przeciwników decentralizacji, a zwłaszcza samorządności, którzy swoje poglądy uzasadniają troską o spójność państwa czy co najmniej o sprawność jego organizacji. Powinni o tym pamiętać zwolennicy samorządności, którzy uczestniczą w życiu publicznym.

Istotnym zadaniem samorządności jest decentralizacja zadań publicznych, które to zagadnienie było wcześniej wielokrotnie przywoływane. Klasyfikacje tych zadań implikuje stanowisko ustawodawcy, co oznacza wybór polityczny, na temat potrzeby przekazywania kompetencji organów państwa w gestię wspólnot obywatelskich. Tendencje taką wykazują również starania samych wspólnot. Charakterystyczne dla polskich reform samorządowych były właśnie starania o zadania wspólnot obywatelskich, które zwłaszcza w latach osiemdziesiątych przygotowały koncepcję tych reform¹⁸.

Kontynuację starań o decentralizację funkcji państwa przejęły gminne wspólnoty samorządowe. Jeżeli wyróżnimy w sytuacji samorządu terytorialnego pierwiastek społeczeństwa obywatelskiego, to w sposób szczególny zaznaczył on swoją obecność w latach dziewięćdziesiątych – zwłaszcza w determinacji o kontynuowanie decentralizacji przez tworzenie nowych kategorii wspólnot samorządowych (powiat, województwo). Rezultatem polskich reform samorządowych może jednak okazać się konflikt jednostek samorządu terytorialnego różnych kategorii.

Zauważamy dzisiaj, że gminy nie zawsze akceptują inicjatywy i skutki działań powiatów czy województw, uznając ich kompetencję za ingerencję w sprawy podstawowej wspólnoty lokalnej. Problematyka ta odnosi się do sytuacji, gdy powiatowa lub wojewódzka jednostka samorządowa podejmuje rozstrzygnięcia (generalne lub indywidualne), ale skutkujące na obszarze konkretnej gminy (likwidacja szpitala, kolejowego ruchu pasażerskiego, ograniczenie do-

¹⁵ Ch. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, Kraków 1995, pasim.

¹⁶ H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003, s. 20.

¹⁷ T. Rabska, *Samorząd terytorialny w strukturze aparatu państwa (perspektywy przebudowy administracji lokalnej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 3, s. 23.

¹⁸ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w Konstytucji RP [komentarz do art. 15, art. 16 oraz do art. 163-172]*, „Samorząd Terytorialny” 2002, nr 3, s. 3.

tacji dla instytucji artystycznej itp.)¹⁹. Widzimy tym samym, że sprawy gminy oraz zadania powiatu czy województwa są w świadomości społeczności gminnej traktowane jako kategoria jednorodna. Łączy je bowiem wspólnota interesów społeczności. Tymczasem dywersyfikacja zadań samorządowych, podzielonych między różne kategorie samorządu terytorialnego, jest nie tylko faktem prawnym. Pozostaje ona niekiedy postulatem prawnym odnoszonym do wspólnot obywateli – którzy nie zawsze akceptują swój zróżnicowany status w różnych kategoriach wspólnot samorządowych²⁰. W sprawach negatywnie – w ich świadomości – dotyczących interesów indywidualnych, stanowiąc substrat osobowy jednocześnie w samorządzie gminnym, powiatowym czy wojewódzkim, utożsamiają swoją pozycję tylko z jedną wybraną wspólnotą, gdy uznają, że interesy tej wspólnoty odpowiadają wyobrażeniom obywatela – jej członka o jego interesach. Tym samym obywatel przenosi do niej swoją identyfikację wyznaczającą członkostwo we wspólnocie obywatelskiej (transfer tożsamości obywatelskiej w społeczeństwie).

2. Najczęściej przywoływanym argumentem w negatywnych ocenach samorządu terytorialnego jest referendum gminne. Polski ustawodawca uznał referendum gminne za szczególną formę aktywności lokalnej. Odniósł ją do wyróżnionej grupy zagadnień, wymieniając przykładowo niektóre sprawy, zaliczone do przedmiotu referendum gminnego. Tymczasem ujawniło się w praktyce samorządowej zjawisko wychodzenia poza granice upoważnienia ustawowego przez inicjatorów wyrażenia woli przez społeczność lokalną w drodze referendum gminnego.

Rozstrzygnięcia organów nadzoru, unieważniające uchwały rad gmin w sprawie przeprowadzenia referendum gminnego w kwestii, która wykracza poza zakres kompetencji gminy, są zwykle przedmiotem krytyki ze strony inicjatorów lub nawet wspólnot lokalnych²¹. Stanowią one przejaw mylnego wyobrażenia o roli samorządu terytorialnego w ustroju państwa. Wydaje się, że kształtują je przede wszystkim postawy opozycji wobec działalności organów państwowych lub też uznanie samorządu gminnego za podstawową, a nawet przesadzającą formę wypowiedzi na temat spraw publicznych.

Spotykamy pogląd, że referendum gminne jest szczególną postacią organu samorządu terytorialnego²². Przychylam się do tego stanowiska. Jego akceptacja zwraca zarazem uwagę na układy kompetencji między organami samorządu terytorialnego oraz relacji w sferze zadań i kompetencji między samorządem terytorialnym i administracją rządową, czy też innymi podmiotami władzy publicznej.

Być może moje stanowisko nie zyska aprobaty, ale nie przyłączę się do głosów zwolenników referendum, którzy zalecają jednostkom samorządu terytorialnego je w każdej sprawie publicznej, nawet jeśli mieści się ona w przed-

¹⁹ Por. Z. Bukowski, J. Bukowska, S. Kerber, T. Syta, *Zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego i wojewody*, Toruń 2004, s. 335.

²⁰ J. Boć, *Organizacja prawna administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. idem, Kolonia Limited 2005, s. 133.

²¹ Por. *Nadzór administracyjny. Od prewencji do weryfikacji*, praca zbiorowa, red. C. Kociński, Wrocław, 2006.

²² Por. Postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z 29 czerwca 1993 r., SA/Wr 935/93.

miocie działania innych podmiotów. Pogląd swój opieram na wyłożonej wyżej koncepcji podwójnej lojalności obywatela wobec wspólnoty samorządowej i państwa. Zakładała ona bowiem pewną rozdzielność kompetencji między strony układu władzy publicznej. Obywatel może angażować reprezentujące go organy we władczych formach, inicjując tok postępowania np. w akcie wyborczym czy też przez spotkania z radnymi czy pracownikami samorządowymi. Inicjowanie referendum np. gminnego w sprawie działania innych organów władzy publicznej prowadzi tym samym do podejmowania innej inicjatywy, nie przewidzianej prawem, oceny przez organ samorządu (referendum) działalności innego organu władzy publicznej czy też uzyskania wpływu na działania tego organu²³.

Szczególnie negatywnie oceniam inicjatywy w sprawie organizowania referendum gminnego w celu odwołania rady gminy²⁴. Ustawodawca ustanowił wprawdzie szczególne warunki uwzględnienia inicjatywy (poparcie ze strony co najmniej 10% wyborców, 30% mieszkańców uprawnionych do głosowania winno wziąć udział w referendum, stanowisko będące przedmiotem referendum winno uzyskać wsparcie bezwzględnej większości biorących udział w głosowaniu). Liczba inicjatyw organizowania referendum w celu odwołania rady gminy wzrasta w każdej kolejnej kadencji rad gmin. Wnikliwa analiza przypadków posłużenia się instytucją referendum dla odwołania rady gminy prowadzi – moim zdaniem – do wniosków, które mogą służyć jako argument w negatywnych ocenach przydatności tej instytucji. Pogląd ten odnoszę do sytuacji, gdy za odpowiednią inicjatywą kryje się opozycja w radzie gminy. Widoczne jest to zwłaszcza w próbach organizowania referendum gminnego krótko przed wyborami samorządowymi. Referendum w sprawie odwoływania rady gminy, jeżeli w treści uzasadnienia inicjatywy nie kryją się merytoryczne przesłanki wskazujące na nieudolność działań organu uchwałodawczego i kontrolnego gminy, negatywnie wpływa na postawy członków społeczności obywatelskiej. Postrzegają oni samorząd terytorialny jako strukturę obcą, chociaż przecież sami są jej substratem osobowym. Obcość tej struktury przedstawia się im w sporach polityków, którzy dążą do uzyskania wpływu na działania organów wspólnoty samorządowej za pośrednictwem radnych, reprezentujących ugrupowanie polityczne. Tym samym organy samorządu terytorialnego reprezentują przede wszystkim ugrupowania polityczne, a przedmiot ich działania wyznacza płaszczyzna sporów, które dzielą te ugrupowania. W opinii społecznej referendum ma więc na celu rozstrzygnięcie sporu politycznego przez pozbawienie jednej ze stron udziału w sprawowaniu władzy i danie drugiej stronie szansy na przejęcie władzy.

III. WYBORY SAMORZĄDOWE

1. Demokracja lokalna przejawia się w udziale członków wspólnoty samorządowej w rządzeniu²⁵. Przejawem tego udziału są wybory samorządowe. Zaliczono je do przedmiotu szczególnego zainteresowania polskiej klasy politycznej.

²³ A. Szewc, G. Jyż, Z. Pławecki, *Samorząd gminny. Komentarz*, Warszawa 2005, *passim*.

²⁴ J. Boć, M. Miemiec, w: *Organizacja prawna administracji*, w: *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Kolumbia Limited 2005, s. 207.

²⁵ M. Mączyński, *Komentarz*, w: K. Badnarzewski, P. Chmielnicki, P. Dobosz, W. Kisiel, P. Kryczko, M. Mączyński, S. Płażek, *Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym*, Warszawa 2004, s. 127.

Sądzę, że samorząd terytorialny nie pozostanie na marginesie zainteresowania partii politycznych. Koncentrują się one bowiem na zdobywaniu władzy publicznej i jej utrzymaniu. Władzę tę polski ustawodawca odniósł również do jednostek samorządu terytorialnego. W kręgu szczególnej uwagi partii politycznych pozostawała zawsze Ordynacja wyborcza, a zwłaszcza ocena systemu wyborów większościowych lub proporcjonalnych i przydatności jednego z nich dla polskiego systemu samorządu terytorialnego. System wyborów proporcjonalnych niewątpliwie sprzyja rozwojowi życia partyjnego w społecznościach lokalnych. Stąd też nie był on w zasadzie kwestionowany przez polskie partie polityczne i ich przedstawicieli²⁶.

Reprezentanci życia publicznego, przedstawiciel nauki, ale także osoby zaangażowane w działalności publicznej na poziomie obywatelskich wspólnot samorządowych stopniowo zwracały uwagę na pożytki, które przyniosą wybory większościowe. Pozwalają one na skuteczniejsze związanie radnego z wyborcami i uzyskiwanie mandatu przez osobę, która sukces wyborczy zawdzięcza swojej pozycji wśród wyborców, a nie miejscu na liście wyborczej czy też popularności jej lidera. Podnoszono również argument, że wybory większościowe w większym stopniu budzą w stronie radnym poczucie odpowiedzialności za wykonywanie mandatu.

Polska ordynacja wyborcza uwzględniła częściowo powyższe aspekty dzieląc gminy na dwie grupy – małe z ludnością do 20 tys. mieszkańców, w których okręgi wyborcze mają charakter jednomandatowy, oraz pozostałe z okręgami wielomandatowymi. W wyborach w roku 1990 liczba mieszkańców gminy, którzy wybierali radnych w wyborach większościowych nie mogła przekroczyć 40 tys. osób. Zauważmy, że kryterium 20 tys. mieszkańców zostało przyjęte dopiero w wyborach do rad gmin drugiej kadencji. Był to skutek zainteresowania i zabiegów partii politycznych. Nie tajono w dyskusjach, że wybory proporcjonalne ułatwiają partiom politycznym budowę struktur w środowiskach lokalnych; wzrasta bowiem wówczas zainteresowanie udziałem w życiu partyjnym ze strony osób aspirujących do uzyskania mandatu radnego²⁷.

Uważam, że powinniśmy doprowadzić do zwycięstwa koncepcji podziału okręgów wyborczych na jedno i wielomandatowe z uwzględnieniem różniącego je kryterium liczby 40 tys. mieszkańców. Demokracja lokalna przejawia się w sposób szczególny w udziale bezpośrednim obywateli w stanowieniu o sprawach wspólnoty²⁸. Wyżej mówiłem o pożytkach i zagrożeniach związanych z instytucją referendum gminnego. Uważam, że niebezpieczeństwa te byłyby eliminowane, gdyby wyborca miał bezpośredni, a nie tylko pośredni, wpływ na skład rad gmin, co jednak jest promowane przy wyborach w okręgach jednomandatowych.

2. Ugrupowanie polityczne, popierające określoną listę wyborczą, liczy przede wszystkim na uzyskanie wpływu na działania organu wykonawczego w jednostce samorządu terytorialnego. Przedstawia się on w świadomości opinii

²⁶ Por. Z. Janku, *Referendum lokalne – rozważania nad nową regulacją prawną*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 251.

²⁷ Por. L. Kieres, *Samorządowa budowa państwa prawa*, Warszawa 1994, s. 2 i n.

²⁸ T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 41.

publicznej jako depozytariusz władzy samorządowej, który stanowi o polityce lokalnej oraz o zasadach jej realizacji. Zauważmy, że wyborcy kierują swoje postulaty przede wszystkim do organów wykonawczych lub członków organu wykonawczego. Stąd już tylko krok do zgłoszenia postulatu wyborów bezpośrednich przewodniczącego organu wykonawczego. Problem ten zostanie rozwinęty w dalszej części artykułu.

Chciałbym zwrócić uwagę, że radny winien kierować się w swoim stanowisku interesami całej wspólnoty. Tym samym powinien stawiać interesy wspólnoty ponad partykularne potrzeby grup mieszkańców, a tym bardziej poszczególnych obywateli²⁹. Godność radnego, a zarazem wartość sprawowanego mandatu wyraża się w takiej właśnie postawie. Zdaję sobie sprawę z tego, że odwaga nie zawsze jest cnotą, która szczególnie cenią radni. Pamiętają oni bowiem o kolejnych wyborach, w których uwzględnia się przede wszystkim skuteczność działania radnego na rzecz tej wspólnoty, której zawdzięcza wybór. Postawy takiej nie będziemy jednak w stanie wyeliminować, ponieważ związana jest ona z dążeniem do zaspokajania ambicji polityka – członka klasy politycznej. Klasę tę tworzą także radni (politycy lokalni).

Radni winni być kontrolowani przez swoich wyborców – czy raczej – przez opinię publiczną. Niezależne media są pewną gwarancją, że mandat pochodzący z wyborów bezpośrednich będzie inspirował do działań uczciwych. Pogląd ten odnosi się zwłaszcza do mediów lokalnych. Warunkiem powodzenia tej misji jest jednak ich niezależność wobec lokalnych ośrodków władzy. Finansowanie prasy lokalnej z budżetu jednostki samorządowej sprawia, że pełni ona funkcję informatora o działaniach władzy, a recenzje jej poczynąń prowadzą się do podkreślenia zalet i zasług.

Patologie w działalności organów samorządu terytorialnego lub widoczne w postawach radnych wykorzystuje się jako uzasadnienie nieprzydatności lub też wyboru złej koncepcji usytuowania ustrojowego samorządu terytorialnego. Co do drugiej kwestii – można się z nią zgodzić, wskazując zarazem rozwiązania, które zapobiegłyby przypadkom naruszania prawa. Pewnym argumentem uzasadniającym nieprawidłowości w samorządzie terytorialnym jest jego związek ze wspólnotami obywatelskimi. Radni są przecież mieszkańcami wspólnoty, która desygnowała ich do sprawowania mandatu przez akt wyborczy. Tym samym również na wyborców spada część odpowiedzialności za naganne postawy radnych, związane z wykonywaniem mandatu. Pogląd ten odnosi się zwłaszcza do sytuacji, gdy wyborcom były znane wcześniejsze kłopoty z prawem kandydatów do mandatu radnego jednostki samorządowej; nie usprawiedliwia to oczywiście radnego, który narusza prawo. Celowe jednak byłoby poszukiwanie rozwiązań zapobiegających wyborowi osób, które swoją dotychczasową postawą nie zasłużyły na reprezentowanie mieszkańców w radzie, lub eliminujących je ze składu rady. Pewnym remedium byłoby przyjmowanie rozwiązań, które uruchamiałyby postępowanie w sprawie pozbawienia mandatu radnego. Być może inicjatywę w tej sprawie należałoby przekazać mieszkańcom. Należałoby zarazem określić przypadki uprawniające do podjęcia takiej inicjatywy oraz tryb jej rozpatrywania. Nie ma jednej, łatwej koncepcji rozwiązania tego problemu.

²⁹ Z. Leoński, *Samorząd w Polsce. Istota. Formy. Zadania*, Poznań 1998, passim.

IV. WYBORY BEZPOŚREDNIE ORGANU WYKONAWCZEGO WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

Monokratyczny organ wykonawczy zapewnia – moim zdaniem – w sposób jednoznaczny ustalenie podmiotu faktycznie odpowiedzialnego za działania³⁰. Sytuacja, w której siedmiu członków zarządu, wybranych przez radę, reprezentuje w istocie ugrupowania polityczne w niej obecne, czyni w wielu sytuacjach fikcyjną odpowiedzialność przewodniczącego organu wykonawczego, a zwłaszcza jego uprawnienie do inicjowania zasad działania w celu wprowadzenia w życie koncepcji przyjętej przez organ uchwałodawczy. Staje się on swego rodzaju zakładnikiem uzgodnień przyjmowanych poza forum zarządu. Brak w tej sytuacji miejsca na własne inicjatywy i pomysły, a przez to rozmywa się odpowiedzialność za aplikację polityki komunalnej, której treść winna określać rada gminy (powiatu, sejmik województwa).

Czytelną sytuację co do adresata kompetencji i odpowiedzialności będziemy mieli wówczas, gdy wykonawstwo w ustroju władz gminy odniesiemy do organu jednoosobowego. Przewodniczący organu wykonawczego nie może oczywiście dominować w ustroju władz jednostki samorządowej. Pogląd ten jednak odnoszę wyłącznie do sfery polityki samorządowej. Tym samym przyjęcie koncepcji monokratycznego organu wykonawczego, ale pochodzącego z wyborów bezpośrednich – co nastąpiło w polskim porządku prawnym ustawą z 20 czerwca 2002 r. o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta (Dz. U. Nr 113, poz. 984 z późn. zm.) – zapewnia, moim zdaniem, promowanie stanowiska polskiego ustawodawcy, przewijającego się w Konstytucji oraz widocznego w ustawach ustrojowych.

Tylko osoby nie znające praktyki samorządowej mogą formułować pogląd, że wybór bezpośredni wójta wzmacnia zbyt istotnie jego pozycję wobec rady gminy. Zwłaszcza w małych jednostkach samorządowych – z obecnością jednego ugrupowania politycznego w radzie, ta dominacja jest faktem. Dochodzi do tego emancypowanie się przewodniczącego organu wykonawczego wobec rady, gdy to desygnująca go partia polityczna w istocie przesądza o jego obecności w samorządzie terytorialnym i zasadach aktywności.

V. SKŁAD RADY JEDNOSTKI SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Liczbę radnych gminy, powiatu czy województwa ustala ustawodawca³¹. Obserwujemy słabnące przywiązanie do licznego składu rad jednostek samorządowych. Jestem zwolennikiem zmniejszenia liczby radnych w składzie organu uchwałodawczo-kontrolnego. Zapewni to – moim zdaniem – sprawniejszą i skuteczniejszą pracę tego organu. Wzmocni też prestiż radnego, jeżeli uzyskanie mandatu będzie ograniczone do wąskiej grupy osób. Koncepcja zmniejszenia liczby radnych uzasadniana jest dzisiaj głównie argumentami odnoszącymi się do skutków finansowych, które wywoła jej przyjęcie. Przynie-

³⁰ Por. P. J. Tetinger, *Uregulowanie organizacji administracji. Przyczynek do stosunku między władzą ustawodawczą a wykonawczą*, w: *Institucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 731.

³¹ Por. art. 17 ustawy o samorządzie gminnym.

sie ona bowiem budżetowi komunalnemu istotne oszczędności przez zmniejszenie wydatków na działalność organu uchwałodawczego. Argument ten jest znany i powszechnie akceptowany. Pamiętajmy jednak, że oszczędności finansowe przynosi przede wszystkim skuteczność działania samorządu terytorialnego, a zwłaszcza dobra jakości pracy jego organów. Zmniejszenie liczby radnych będzie zmuszało reprezentantów obywateli w radzie do większej aktywności w porównaniu z sytuacją, którą wyznaczają obowiązujące przepisy. Dotyczy to zwłaszcza organów pomocniczych rady.

Radni zostali wprawdzie pozbawieni prawa do reprezentowania gminy w organach nadzorczo-kontrolnych spółek z udziałem jednostki samorządu terytorialnego. Zarazem pozbawiono rady możliwości przyjmowania do składów komisji osób spoza grona radnych. Tym samym wyłącznie radni będą odpowiedzialni za pracę komisji, które przecież przygotowuje również projekty uchwał (stanowiska).

2. Mówiąc o liczbie radnych, pamiętajmy zarazem o zasadach wykonywania mandatu przez radnego. Polski ustawodawca odszedł od koncepcji mandatu związanego. Utrzymał zarazem stanowisko, że radny reprezentuje swoich wyborców. Wyborcy nie mogą tym samym wiązać radnego instrukcjami i podejmowaniem inicjatywy co do ich wypełnienia przez radnego w działalności publicznej. Reprezentowanie przez radnego wyborców oznacza zarazem, że jego zainteresowanie powinno się skupiać na sprawach własnego okręgu wyborczego. Pogląd taki uważam za uzasadniony, kandydowanie bowiem w wyborach komunalnych w określonym okręgu oznacza składanie obietnic, które będą konfrontowane przez wyborców ze skutkami działalności radnego. Tym samym nie mam złudzeń, iż uda się w przyszłości doprowadzić do sytuacji, w której radny będzie zwracał uwagę przede wszystkim na sprawy całej jednostki samorządowej. Odmienną praktyką spotyka się w aktywności radnych. Stanowi ona jednak przejaw szczególnych przymiotów ducha i charakteru, które powinny cechować polskich radnych.

VI. UKŁAD USTROJOWY POLSKIEGO SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Polskie jednostki samorządu terytorialnego należą do systemu ustrojowego państwa. Przyjęto, że samorząd terytorialny i jego jednostki nie uzyskają statusu podmiotów autonomicznych. Działalność wspólnot samorządowych mieści się więc powinna w granicach prawa (Konstytucja i ustawy) i jest podejmowana na podstawie aktów normatywnych, przyjmowanych zgodnie z rozwiązaniami konstytucyjnymi³².

Jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny: zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej. Przyśługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje

³² T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 41; A. Agopszowicz, Z. Gilowska, *Ustawa o gminnym samorządzie terytorialnym. Komentarz*, Warszawa 1999, passim.

w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Zasada ta koreluje z zasadą decentralizacji władzy publicznej sformułowaną w art. 15 ust. 1 Konstytucji. Zasady decentralizacji władzy publicznej oraz uczestniczenia przez samorząd w wykonywaniu istotnej części zadań publicznych – to zasady organizacji i ustroju całego państwa, a nie tylko samego samorządu terytorialnego. Należy podzielić pogląd, że zasada decentralizacji poprzez samorząd terytorialny stanowi ustrojową konkretyzację ogólniejszej zasady pomocniczości wyrażonej w preambule Konstytucji. Stanowi ona podstawę do określenia istoty zadań publicznych, do dokonania podziału tych zadań między samorząd terytorialny i państwo³³.

Pogląd ten – wydawałby się klarowny w treści i skutkach dla sytuacji poszczególnych kategorii samorządu terytorialnego – jest niekiedy przedmiotem sporów, zwłaszcza wśród polityków. Przyjmuje się słusznie, że jednostka samorządu terytorialnego, jako podmiot prawa publicznego, ma obowiązek kierowania się interesem publicznym w swej działalności³⁴. Interpretacja taka określonych zależności między pozycją samorządu terytorialnego oznacza, że interes publiczny jest lub powinien być tożsamy z interesem państwa. Zapomina się o odrębności prawnej jednostki (kategorii) samorządu terytorialnego wyróżnionej w ich odrębnej podmiotowości prawnej – zarówno w stosunkach prawa administracyjnego (ustrój, zadania i kompetencje), jak też w sferze prawa cywilnego (osobowość prawna). Ustawodawca wskazał w treści przepisów konstytucyjnych oraz w odpowiednich ustawach ustrojowych na konsekwencje tej odrębności (samodzielność prawnie chroniona przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi)³⁵.

Szczególnym rysem charakterystycznym dla polskiego samorządu terytorialnego jest właśnie jego samodzielność prawna. Ustawodawca określił jej istotę, wskazując, że podejmowane przez organy samorządu terytorialnego działania, determinowane przez rozwiązania prawne, należą do sfery kompetencji tych organów (rada i organ wykonawczy)³⁶. Właściwa jednostka samorządu terytorialnego podejmuje prawem przewidziane działania (czynności prawne) w celu realizacji zadań, które ustawodawca do niej odniósł. Zadania wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego określa również ona sama przez przejmowanie zadań od innych jednostek samorządu terytorialnego (porozumienie) lub też od organów administracji rządowej. Tym samym samodzielność jednostki samorządu terytorialnego, kształtowana przez rozwiązania prawne (samodzielność prawna), zawiera w swojej treści prawo do realizacji zadań własnych i zleconych (powierzonych)³⁷ – przy czym realizacja niektórych

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 7 grudnia 2005 r., sygn. akt Kp 3/05, „Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy” 2005, nr 11, poz. 131.

³⁴ J. Panejko, *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*, Paryż, 1926, passim; T. Bigo, *Związki publiczne-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928, passim; W. Sz. Wacholc, *Istota i prawo związków publicznych (publiczne osoby związkowe)*, Warszawa 1928, passim; M. Dembiński, *Osobowość publiczne-prawna samorządu w świetle metody dogmatycznej i socjologicznej*, Wilno 1934, passim.

³⁵ Zob. A. Kisielewicz, *Samodzielność gminy w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2002, s. 7 i n.

³⁶ J. Borkowski, *Instytucje prawne sądowej ochrony samodzielności gminy*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 1-2, s. 43; Z. Kmiecik, M. Stahl, *Akty nadzoru nad działalnością samorządu terytorialnego (w świetle ustaleń orzecznictwa NSA i poglądów doktryny)*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 1-2, s. 110.

³⁷ E. Olejniczak-Szałowska, *Zadania własne i zlecone samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 2001, nr 12, s. 3 i n.

z nich może być zarazem obowiązkiem samorządu terytorialnego oraz zasady wykonywania zadań (w tym formy prawne działania).

Jednostka samorządowa decyduje o celowości podjęcia określonego działania, chyba że w określonej sytuacji prawo nakłada na nią obowiązek podjęcia działania (zadania własne obligatoryjne). Również wspólnota samorządowa decyduje przez swoje organy o treści przyjmowanych rozwiązań (uznanie administracyjne) – poza przypadkami, gdy norma prawna stanowiąca podstawę czynności określa zarazem ich treść (stopień związania normą organu podejmującego działania).

2. Układ kompetencyjny polskiego samorządu terytorialnego tworzą trzy jego kategorie: gmina, powiat, województwo. Każda z jednostek samorządowych jest samodzielna i niezależna wobec innych kategorii samorządu terytorialnego. Oznacza to, że w rozwiązaniach systemu ustrojowego samorządu terytorialnego nie zaakceptowano koncepcji powiązania między nimi na zasadzie układu hierarchicznego. Tym samym jednostki samorządowe nie mają kompetencji nadzorczych wobec siebie, co dotyczy zwłaszcza województw wobec gmin i powiatów oraz powiatów wobec gmin. Poza zakresem kompetencji jednostek samorządowych znajduje się przede wszystkim uprawnienie do władczego stanowienia (akty administracyjne) o sytuacji innych podmiotów samorządowych.

Brak zależności o charakterze władczym, właściwych dla hierarchicznego podporządkowania, nie pozbawia jednak możliwości współpracy między jednostkami należącymi do innych kategorii samorządu terytorialnego. Przejawem takiej współpracy są związki i porozumienia³⁸, zawarte zwłaszcza w sprawie przejmowania przez gminy czy powiaty zadań należących do jednostek innej kategorii. Problematyka ta nie wymaga głębszego rozwinięcia, jest bowiem powszechnie znana teorii i praktyce samorządowej.

3. Stanowienie prawa przez polskie jednostki samorządowe jest zagadnieniem obecnym przede wszystkim w podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego – w gminach. Organy gminy – zwłaszcza rada – mają uprawnienie do stanowienia prawa w zakresie tzw. ustawodawstwa delegowanego. Uchwałodawcza działalność gmin znajduje swoją determinację w aktach ustawowych i winna mieścić się w granicach upoważnienia.

Odpowiedź na pytanie o koncepcję, która determinuje podział kompetencji między powiaty i województwa samorządowe, nie jest łatwa. Przysługuje im uprawnienie do podejmowania aktów normatywnych, obowiązujących na całym obszarze właściwej jednostki samorządowej. Akty te obowiązują wszystkich mieszkańców województwa lub powiatu. Obserwujemy w ustawodawstwie pewne tylko przejawy przyznawania uprawnień prawotwórczych powiatowym i wojewódzkim jednostkom samorządowym, np. w kwestii budżetu jednostki³⁹ – mimo dyskusji co do charakteru prawnego tego aktu, gdyż pojawiają się poglądy odmawiające budżetowi przymiotu aktu normatywnego⁴⁰. Mam również na

³⁸ Por. A. Agoszowicz, Z. Gilowska, op. cit., s. 436 i n.

³⁹ Por. Rozdział 8: „Akty prawa miejscowego stanowionego przez samorząd województwa” ustawy o samorządzie województwa.

⁴⁰ Inaczej Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, Warszawa 2002, s. 157.

myśli akty planowania przestrzennego. Zwłaszcza akty sejmiku województwa w sprawach planowania przestrzennego mają przymiot aktu normatywnego. Stanowią bowiem determinację (źródło prawa) dla innych aktów sejmiku lub organów powiatów i gmin z terenu województwa. Pozostają one zarazem w istotnym związku z aktywnością obywateli wnoszących do organów gminy o podjęciu działań zgodnych z planem wojewódzkim.

4. Organy administracji rządowej – wojewoda, Prezes Rady Ministrów oraz Rada Ministrów są podstawowymi organami nadzoru i kontroli działania samorządu terytorialnego. Kompetencje organów administracji rządowej w sferze kontroli nie były powszechnie akceptowane przez osoby związane z praktyką samorządową. Obawiano się wykorzystywania odpowiednich uprawnień w celu ograniczania samodzielności jednostek samorządowych czy też kreowania negatywnego wizerunku polskiego samorządu terytorialnego w sytuacjach, gdy w działaniach organów kontroli ujawnia się wpływ czynnika politycznego. Takie podejrzania żywią osoby uczestniczące w pracy organów samorządowych, co jest pewną formą obrony z ich strony – zwłaszcza w sytuacjach gdy działalność organów gminy oceniono negatywnie w wyniku przeprowadzonej kontroli.

Nie sądzę, by możliwe było całkowite wyeliminowanie postaw krytycznych w związku z przyjętą w ustawodawstwie koncepcją kontroli samorządu terytorialnego – zwłaszcza w sytuacjach gdy powołanie osób do składu organów kontroli państwowej (także Regionalnych Izb Obrachunkowych) należy do organów reprezentujących układy polityczne. Podobne poglądy są przeciwieństwem formułowanym na tle działania organów kontroli, które swoje kompetencje odnoszą do instytucji publicznych stojących poza samorządem terytorialnym.

Kontrolowane jednostki samorządu terytorialnego zachowują jednak uprawnienia do formułowania w odpowiednim trybie wniosków o weryfikację ustaleń przyjętych po przeprowadzonej kontroli. Postępowanie podejmowane jest przed właściwymi organami ustroju wewnętrznego jednostek kontroli lub też w postępowaniu sądowym, co odnosi się także do aktów nadzoru wojewody. Orzecznictwo sądowe prowadzi do ujednoczenia stanowisk organów kontroli, które swoje działania odnoszą do jednostek samorządu terytorialnego. Zwłaszcza Naczelny Sąd Administracyjny (dalej NSA) przez swoje wyroki oraz ich uzasadnienia dobrze służy interpretacji obowiązującego prawa, szczególnie w kontekście niespójnych rozwiązań czy też trudnych w interpretacji⁴¹. Pozytywną ocenę co do wartości orzecznictwa NSA nie zawsze jestem jednak w stanie podtrzymywać w związku z rozbieżnościami w tym orzecznictwie, co odnosi się do takich samych zagadnień, które były przedmiotem sporów o treść uprawnień i/lub obowiązków stron lub jednostek samorządu terytorialnego.

Zdaję sobie sprawę z przyjętej w prawie polskim koncepcji, iż orzeczenia NSA nie mają charakteru precedensu, który wiąże w przyszłości treścią rozstrzygnięcia przy rozsądzaniu spraw. Nie sądzę jednak, by możliwe było utrzymywanie sytuacji i jej ocena pozytywna, gdy spotykamy zmiany w orzecznictwie – zwłaszcza przez przyjmowanie orzeczeń wzajemnie wykluczających się a przyjmowanych

⁴¹ W. Taras, A. Wróbel, *Samodzielność prawotwórcza samorządu terytorialnego*, „Samorząd Terytorialny” 1991, nr 7-8, s. 12-13; D. Dąbek, *Decentralizacja funkcji prawotwórczych a jedność i jednolitość systemu prawa*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego...*, s. 125.

w sprawach identycznych. Stanowią one niekiedy zachętę dla organów kontroli do formułowania ocen krytycznych o pracy jednostek samorządu terytorialnego, podczas gdy jednocześnie przyjmuje się pozytywne oceny w sprawach zaliczonych do tego samego przedmiotu kontroli w innych gminach choć na podstawie podobnych kryteriów kontroli. Praktyka taka prowadzi do podważania zaufania wobec sądownictwa, a zarazem nie służy dobrze budowie prestiżu Państwa, reprezentowanego w działaniach organów kontroli państwowej.

Zauważamy, że akty nadzoru ze strony administracji rządowej są niekiedy reakcją na zachowania patologiczne organów jednostek samorządowych. Zachowania takie są inspirowane przesłankami o charakterze politycznym – np. uniemożliwienie podejmowania uchwał przez radę gminy przez zrywanie wymaganego do podjęcia uchwały quorum. Takie przykłady wykorzystują zwolennicy zawężania przestrzeni określonej dla aktywności samorządu terytorialnego. Utrudniają radnym promowanie koncepcji wzmocnienia jego pozycji w ustroju Państwa.

VII. PARTIE POLITYCZNE W SYSTEMIE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Zauważam tendencję w dyskusjach na temat związków między polityką i samorządem terytorialnym do poszukiwania argumentów przemawiających przeciwko obecności partii politycznych w strukturach samorządowych. Wyraża się w takim stanowisku pewna naiwność.

Samorząd terytorialny tworzą mieszkańcy, którzy przecież uczestniczą w życiu polskich partii politycznych. Nie możemy udawać, że polityka partyjna nie ma związków z organizacją i działalnością wspólnot obywatelskich – co więcej – poglądy polityczne członków tych wspólnot realizowane są w akcie wyboru radnych czy też w ocenach działalności organów samorządowych. Samorząd terytorialny nie może więc być wyspą na morzu polskiej polityki, na której obowiązuje zakaz formułowania poglądów w sprawach publicznych czy też organizowania się mieszkańców w struktury partyjne. Obecność struktur partii politycznych we wspólnotach samorządowych legitymizuje organizacje partyjne do udziału w życiu publicznym w organach jednostek samorządowych. Wskazałem wyżej na pewne ograniczenia tego uczestnictwa w gminach, zamieszkiwanych przez nie więcej niż 20 tys. mieszkańców. Wybory większościowe (jednomandatowe okręgi wyborcze) nie wykluczają grupowania się radnych w kluby, związanych z partiami politycznymi czy innymi formami organizacyjnymi życia publicznego w radzie gminy.

2. Zwyczaje polityków i partii politycznych podlegają ewolucji. Nie ma wątpliwości, że partie polityczne zachowują prerogatywy do kształtowania postaw swoich członków, którzy reprezentują partie w organach jednostek samorządowych. Bezwzględny wymóg posłuszeństwa wobec koncepcji czy strategii, przyjmowanych centralnie, zwykle źle służy interesom społeczności lokalnej. Widzimy również negatywne konsekwencje takiej postawy dla ugrupowania politycznego.

Polska polityka w swoim podstawowym wyrazie charakteryzuje się tożsamością układów koalicyjnych w Sejmie i w Senacie oraz jednostkach samorządu terytorialnego. Przykłady podważające powyższą konstrukcję uznawają się za swoiste dla danej jednostki samorządu terytorialnego i komentuje jako szczególny, kuriozalny przykład sytuacji, która nie poddaje się ocenom ze względu na ogólne kryteria tworzenia układów koalicyjnych, które winny powielać tendencje występujące w układach centralnych. Często za tego rodzaju stanowiskiem kryje się aluzja do historii polskiego życia publicznego. Uważam że ten pierwiastek jest ważnym elementem w ocenach roli jednostek czy ugrupowań politycznych odnoszonej do rozwoju polskiej demokracji. Jego znaczenie należałoby wartościować, mając na uwadze wypowiedzi na temat polskiej historii, wygłaszane współcześnie przez kreatorów życia publicznego. Nie jestem zwolennikiem tezy, że należy krytycznie odnosić się do sprawujących władzę lub opozycji tylko dlatego, że partie polityczne są kojarzone z przeszłością w związku z obecnymi w ich składzie osobami czy też przyklejaniem im etykietek lewicowości odnoszonej do państwa totalitarnego czy prawicowości, kojarzonej jako negację tolerancji dla poglądów innych jednostek.

Inaczej natomiast patrzę na inicjatywy współpracy ugrupowań – nawet zbieżnych programowo, jeżeli źródłem takich inicjatyw jest wyłącznie sprawowanie władzy – w tym podział stanowisk między osoby zainteresowane współpracą. Uznaję takie sytuacje za gorszące, albowiem nie tylko wywołują reakcje krytyczne ze strony polityków czy mediów, lecz także prowadzą one do zniechęcenia wspólnot obywatelskich udziałem w życiu publicznym czy też nawet odbierane są jako odstępowanie od reprezentowania wspólnot przez wybranych przedstawicieli.

VIII. RYGORY ANTYKORUPCYJNE

1. Członkowie wspólnot lokalnych wybierają swoich przedstawicieli do organów samorządu terytorialnego. Przejawem zbytnej ufności jest traktowanie osób, reprezentujących wyborców w składzie tych organów, jako obdarzonych szczególnymi przymiotami i cnotami⁴², choć takie postawy winniśmy spotkać wśród radnych. Oni jednak żyją we wspólnocie obywatelskiej, która także jest źródłem różnych patologii, przejawiających się w postawach radnych.

Akceptujemy przyjmowane rygory prawne uzupełniające dotychczasowe rozwiązania, które ograniczają swobodę podejmowania lub realizowania pewnych inicjatyw przez radnych. Zakazy te mają swoje źródło również w wiadomościach specjalnych, które są dostępne dla wybranej grupy członków wspólnoty obywatelskiej (radni). Ustawodawca dąży do zapobiegania powstawania sytuacji, w których członkowie wspólnoty samorządowej byłiby różnicowani w swojej sytuacji w związku z przywilejem dostępu do informacji, związanych z pełnieniem funkcji w organach samorządowych.

⁴² J. Korczak, *Radny, pracownik samorządowy, gmina – analiza stosunków oparta na odpowiedzialności prawnej*, w: *Nadzór administracyjny...*

2. Ustawodawca polski stwarza przede wszystkim rygory związane z korzystaniem przez radnych z mienia komunalnego w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą. Zakazy lub ograniczenia w tym zakresie są uzasadnione i nie budzą istotnych wątpliwości. Osoby objęte tymi rygorami wskazują wprawdzie na uciążliwości, jakie taka koncepcja przynosi dla ich interesów w związku z obowiązkiem wygaszenia działalności gospodarczej. Sądzę jednak, że w takich sytuacjach lepiej jest poświęcić jedno dobro dla ochrony dobra szczególnie istotnego dla samorządu terytorialnego (uczciwość, wiarygodność).

3. Organy samorządowe winny przyjmować w swoich działaniach ograniczenia kompetencji radnych w sprawach komunalnej działalności gospodarczej. Komisje przetargowe z udziałem radnych mogą być źródłem informacji przekazywanych zainteresowanym podmiotom. Jednocześnie nie można całkiem eliminować radnych z procesów decyzyjnych w sprawach gospodarki komunalnej. Poczucie odpowiedzialności za wizerunek organów samorządu terytorialnego oraz prawość charakteru powinny być wskazówką w doborze radnych do organów, które współuczestniczą w podejmowaniu decyzji lub je oceniają.

Radni powinni przede wszystkim brać udział w pracach rady i jej organów. Tego rodzaju działalność stanowi podstawowy przejaw sprawowania mandatu. Udział w zarządzaniu mieniem komunalnym, nawet jeżeli sprowadza się on do członkostwa w kolegiальnym gremium decyzyjnym, nie powinien skupiać szczególnego zainteresowania radnego. Ten pogląd można traktować wyłącznie jako postulat, adresowany do przedstawicieli wspólnot samorządowych. Jednocześnie uznają za zasadne stanowisko przeciwne, odmawiające uprawnienia do formułowania powyższego postulatu, jeżeli jednak w jego uzasadnieniu znajdziemy argumenty o szkodliwości udziału radnego w zarządzaniu mieniem komunalnym dla wspólnoty czy prestiżu prawa.

IX. ZADANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

1. Zadania samorządu terytorialnego wyodrębniamy jako odrębną kategorię zadań publicznych. Odniesione zostały bowiem do podmiotu prawa publicznego, a ich regulacje ustawowe stwarzają podstawy wiązania tej grupy zadań publicznych z jednostkami samorządowymi. W tym więc znaczeniu mają one charakter zadań własnych⁴³.

Zadania własne samorządu terytorialnego nie są kategorią trwale wyodrębnioną i zamkniętą. Charakter samorządowy polskich wspólnot lokalnych przesądza o wskazaniu na wolę ustawodawcy jako wyłączne źródło podziału zadań publicznych między jednostki samorządu terytorialnego i inne podmioty prawa publicznego. Zasada subsydiarności stanowi istotną przesłankę determinującą wyróżnienie zadań, które powinny zostać przekazane w gestię jednostek samorządu terytorialnego. Pozostaje jednak do ustalenia podmiot (kategoria samorządu terytorialnego), który będzie uznany za adresata tej zasady. Przyjmuje się, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego, która

⁴³ K. Podgórski, *Sytuacja prawna samorządu terytorialnego I kadencji 1990-1994*, „Samorząd Terytorialny” 1994, nr 10, s. 5 i n.

winna zostać uznana za punkt odniesienia w ocenach obowiązywania zasad subsydiarności. Tym samym inne kategorie samorządu terytorialnego podejmują zadania publiczne o charakterze ponadgminnym – wykraczające poza sferę interesów podstawowej wspólnoty lokalnej.

Powyższe założenie jest łatwe do przyjęcia w rozważaniach teoretycznych. W praktyce ujawniają się liczne trudności przy wyodrębnieniu zadań, które należałoby odnieść do poszczególnych kategorii samorządu terytorialnego. Obserwujemy stale występującą niechęć ze strony stron administracji rządowej, a także innych podmiotów wykonujących zadania publiczne, do odejmowania im tych zadań w celu przekazania wspólnotom samorządowym. Pewnym przykładem na przekazywanie zadań jest zjawisko, które określamy mianem decentralizacji kłopotów. Obserwujemy, że w sytuacjach, gdy gestorzy zadań nie zapewniają stanu realizacji zadań zgodnego z oczekiwaniami społecznymi czy odniesionymi do nich poglądami ugrupowań politycznych lub o innym charakterze, podejmują próby przekazania takich zadań na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Postawę taką obserwowaliśmy przy przekazaniu wojewódzkim jednostkom samorządowym zadania zapewnienia publicznego transportu kolejowego na liniach o znaczeniu lokalnym czy regionalnym.

W innych sytuacjach, gdy zadania miały również charakter lokalny lub regionalny, inicjatywa przejęcia ich przez jednostki samorządowe napotykała na sprzeciw. Pogląd ten odnosi się zwłaszcza do zainteresowanych grup społecznych czy zawodowych, które uznają administrację rządową za skuteczniejszego gwaranta środków finansowych i stabilizacji zatrudnienia. Samorząd terytorialny uznawany jest przez te środowiska za niebezpiecznego gestora zadań w tym znaczeniu, że skuteczniej potrafi ujawniać błędy w organizacji czy marnotrawienie środków publicznych, przeznaczonych na wykonywanie zadań publicznych. Przeciwnikiem decentralizacji zadań są zwykle środowiska lub nawet członkowie wspólnot obywatelskich działający na obszarze jednostki samorządu terytorialnego, która winna przejąć te zadania. Tym samym to na jednostkach samorządowych spoczywa misja przekonania mieszkańców do pożytku płynącego z przejęcia zadania od administracji rządowej.

2. Obserwujemy jednak po stronie jednostek samorządowych postawę wstrzymywania się z inicjatywami przejmowania od organów administracji rządowej lub innych kategorii samorządu terytorialnego zadań publicznych. Wspominałem o tym we wcześniejszych rozważaniach, wskazując na źródło takiej postawy, którym jest zwykle niedoszacowanie kosztów wykonywania zadań. Budżet jednostki samorządu terytorialnego, która przejęła zadanie zlecone, obciążony jest w takich sytuacjach tą częścią kosztów wykonania zadania, która nie została sfinansowana dotacją, przekazaną przez dotychczasowego wykonawcę.

Zmiana rozwiązań prawnych w sferze finansowania (dochodów) jednostek samorządu terytorialnego może zmienić opisaną wyżej sytuację. Budżet jednostek samorządu terytorialnego winien uzyskać zasilanie przez wzrost dochodów własnych, kosztem dotacji i subwencji. Dotacje i subwencje pozostaną niewątpliwie formą finansowania zadań zleconych. Forma ta nie powinna jednak trwale dominować w dochodach budżetowych, co jest dzisiaj widoczne w sytu-

acji powiatu i województwa. Kłopoty jednostek samorządowych związane z finansowaniem ich zadań są również źródłem negatywnych postaw społecznych. Relacje między państwem a samorządem terytorialnym mogą być postrzegane jako swoista gra proceduralna osób sprawujących różne funkcje w administracji rządowej. W gruncie rzeczy ocena tak odnosi się do polskiej klasy politycznej. Uznaje się samorząd terytorialny za szczególną wartość pośród podmiotów administracji publicznej. Pogląd ten uzasadnia odrębność i samodzielność wspólnot samorządowych, które uwzględniają w swojej działalności swoiście pojmowane interesy partykularne, pozostawiając na uboczu sprawy interesu Państwa. Za kreatorów tego interesu uznaje się organy lub inne struktury administracji centralnej. Postawa tak prowadzi nie tylko do konfliktów o gestię oraz źródła dochodów finansowych, lecz także kreuje ona postawy zniechęcenia wśród osób zajmujących się polityką lokalną.

Niekiedy też widzimy odchodzenie od postaw wspierających koncepcję samorządu terytorialnego jako ogniwa o ustroju administracji publicznej. Nie jest to zjawisko swoiste dla Polski. Możemy je obserwować również w innych państwach.

X. ZAKOŃCZENIE

Samorząd terytorialny jest formą uczestniczenia przez społeczeństwo w działalności publicznej. Rozwiązania prawne nadają temu uczestnictwu odpowiednią formę (pozycję) samorządu terytorialnego w ustroju państw oraz ustroj wewnętrzny samorządu terytorialnego.

Aktywność uczestników życia samorządowego nadaje określoną treść koncepcjom przyjętym w rozwiązaniach prawnych. Przede wszystkim pozwala ona na weryfikację przydatności tych rozwiązań pod kątem potrzeb społecznych oraz postulatów praktyki.

W ocenach rozwiązań prawnych formułujemy również sądy krytyczne. Są one usprawiedliwione w przypadkach stwierdzenia wad w założeniach czy też tkwiących w treści normatywnej. Krytyka ta jednak powinna uwzględniać potrzeby społeczne. Ich przejawy, które narastają negatywnie, są implikowane nie tylko przez rozwiązania prawne. Również społeczeństwo, jego członkowie, dają powody do ocen krytycznych co do stopnia przygotowania do samorządności, który nie odpowiada postulatowi wskazującym na pozytywne wartości przechowywane przez społeczeństwo obywatelskie.

*Prof. dr hab. Leon Kieres jest pracownikiem
Uniwersytetu Wrocławskiego
i byłym Prezesem Instytutu Pamięci Narodowej.*

LOCAL AUTHORITIES AS AN INSTITUTION OF A CIVIC SOCIETY

Summary

The community of people living in a certain territory and related to one another by common interests has a civic character if the identity of that community is guaranteed. Further, the identity of a civic community is expressed by its independence. The independence of a local organ should be guaranteed by appropriate legislative acts, or else it is fictitious in law and members of the community will lose their feeling of belonging to the community. Consequently, they may also start losing confidence in the State and feel discouraged to participate in public life. However, certain pathologies that are sometimes observed in the activities in organs of local authorities may serve as an argument against such self governing bodies. Certain legal solutions implemented to prevent undesired behaviour of public officers might serve as a certain remedy, which will not however, satisfactorily substitute ethical principles upon which their attitudes should be based.